Die Lehre Montesquieus von der Dreiteilung der Gewalten und die deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

vorgelegt von

Gerichtsreferendar
Walther Reiche
aus Sennewitz (Saalkreis)

Referent: Geheimer Justizrat Professor Dr. Finger

Auszug

Halle-Saale
1925

Der Ausgangspunkt und das Ziel der Montesquieuschen Lehre ist die individuelle Freiheit. Nach Montesquieu besteht die Freiheit nicht darin, tun zu können, was man will, sondern tun zu können, was man wollen darf. Damit vom Staate die Freiheit nicht gefährdet wird, sollen seine Befugnisse begrenzt und beschränkt werden.

Die Lehre Montesquieus zerfällt in zwei Teile:

A) in die Trennungslehre,

B) in die Gleichgewichtslehre.

Es gibt nach Montesquieu in jedem Staate drei Arten von Gewalten: die gesetzgebende Gewalt, die vollziehende Gewalt und die richterliche Gewalt. Es müssen, um den Mißbrauch der Gewalten unmöglich zu machen, die Dinge so geordnet werden, daß die eine Gewalt die andere im Zaume hält. Dies kann nach Montesquieus Ansicht nur eintreten, wenn die drei Gewalten von verschiedenen Organen ausgeübt werden. Ziel der Lehre Montesquieus ist nicht allein die Gewaltentrennung, sondern auch die Gewaltenbalancierung.

Die gesetzgebende Gewalt gebührt nach Montesquieu dem Volke, das diese durch seine Vertreter ausübt. Die Volksvertretung soll aus zwei Körperschaften bestehen. Die vollziehende Gewalt steht einem Monarchen zu. Die richterliche Gewalt wird von Personen ausgeübt, die zu bestimmten Zeiten des Jahres aus der Mitte des Volkes entnommen werden, um ein Gericht zu bilden.

Der zweite Teil der Lehre Montesquieus ist die Gleichgewichtslehre. Ausgangspunkt ist hierbei die Unterscheidung zwischen positiver Gewalt (Faculté de statuer) und Prohibitivgewalt (Faculté d'empêcher). Die vollziehende Gewalt soll mittels der Faculté d'empêcher an der Gesetzgebung teilnehmen und durch ihren Machtspruch jeden Gesetzesbeschluß zunichte machen können. Die gesetzgebende Gewalt darf jedoch nicht die Befugnis haben, der vollziehenden Gewalt Einhalt zu tun, da dieser durch die Vollziehung selbst Schranken gesetzt sind. Doch die gesetzgebende Gewalt soll die Art der Vollziehung der Gesetze prüfen, sie darf aber nicht über den Monarchen zu Gericht sitzen, wohl aber die Minister zur Verantwortung ziehen.

Die Lehre von der Trennung der Gewalten bedeutet nicht Trennung der Staatsgewalt, sie bedeutet vielmehr, daß die Staatsgewalt, jenachdem es sich um Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz handelt, von verschiedenen Organen des Staates ausgeübt werden soll.

Die unterscheidenden Merkmale der drei Gewalten sind formeller und materieller Natur. Sie werden geschöpft aus der Art und Weise des Zustandekommens des betreffenden Staatsaktes und aus seinem Inhalt. Die drei Gewalten decken sich nach Montequieu nicht materiell und formell, da er die Etatgenehmigung der Legislative zuweist. Dies führt Montesquieu nicht als Ausnahmefall von seinem Prinzip an. Die Lehre Montesquieus geht daher richtig verstanden nicht von dem verschiedenen Inhalt der staatlichen Akte, sondern von der verschiedenen staatsrechtlichen Stellung der Organe aus, welche zur Vornahme der staatlichen Geschäfte berufen sind.

Unter Pouvoir exécutif versteht Montesquieu sowohl die Tätigkeit der Verwaltung im Sinne der Regierung (gouvernement), als auch im Sinne von Vollziehung (administration).

Montesquieu will denselben Personen nicht verschiedene Staatsfunktionen ausüben lassen. Er verlangt Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Organe von einander. Er fordert, daß die Legislative die Exekutive als ausführende Tätigkeit gegenüber den Gesetzen kontrolliere, verwirft aber die politische Kontrolle der Exekutive durch die Legislative.

Die Trennung der Gewalten wird durch die Gleichgewichtslehre abgeschwächt. Hiernach soll der Monarch derart an der Gesetzgebung teilnehmen, daß er einen Beschluß der gesetzgebenden Gewalt durch sein Veto verhindern kann.

Nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919 werden die Funktionen unter die Reichsorgane folgendermaßen verteilt: Die gesetzgebende Gewalt steht dem Reichstag zu. Die richterliche Gewalt wird von unabhängigen nur dem Gesetz unterworfenen Richtern ausgeübt. Die vollziehende Gewalt liegt dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung ob. Die Unabhängigkeit des Reichstages, insbesondere seiner Mitglieder, der Abgeordneten, ist gewährleistet (Art. 36, 37). Der Reichstag hat entgegen der Montesquieuschen Lehre das Recht, sich selbst zu versammeln und sich selbst zu vertagen.

Die Reichsregierung und der Reichspräsident sind rechtlich dem Reichstag verantwortlich (Art. 59). Politisch ist der Reichspräsident seinem Auftraggeber, dem Volk, verantwortlich, das ihn auf Antrag des Reichstages durch Volksabstimmung absetzen kann (Art. 43II). Nach Montesquieu ist hingegen der Monarch politisch und rechtlich unverantwortlich, jedoch können die Minister rechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Die Reichsregierung ist vom Reichstag politisch abhängig, da sie nach Art. 54 zurücktreten muß, wenn ihr der Reichstag durch Beschluß das Vertrauen entzieht. Hierin liegt eine erhebliche Abweichung von der Lehre Montesquieus, der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Organe fordert. Der Reichspräsident besitzt nicht diejenige unabhänige und selbständige Stellung, die seiner Wahl durch das Volk entspricht. Nach Art. 50 bedürfen alle Anordnungen und Verfügnngen, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Minister.

Ein gewisses Gegengewicht gegen den Parlamentarismus bildet, wenn auch nicht nach dem Willen der Verfassung, so doch durch die Macht der Tatsachen das Berufsbeamtentum.

Hinsichtlich der richterlichen Gewalt ist streng an der überlieferten Gewaltentrennung festgehalten worden. Die Richter sind nach Art. 102 unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Sie werden nicht, wie Montesquieu dies vorgesehen hatte, vom Volk gewählt, sondern ernannt und auf Lebenszeit angestellt. Die Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit entspricht der Lehre Montesquieus.

Die Reichsverfassung kennt den Unterschied zwischen formellen und materiellen Staatsakten. Formell sind die Gewalten nach der Reichsverfassung derart gesondert, daß die Faculté de statuer bei der Gesetzgebung dem Reichstag — ausnahmsweise dem Volk selbst — zusteht, während die Vollziehung ausschließlich dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung obliegt. Doch liegt wegen Art. 50 und 54 eine Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus nicht vor, da jener Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Organe verlangt.

Während nach Montesquieu die Gesetzesinitiative nur den Kammern zusteht, haben nach der Reichsverfassung die Gesetzesinitiative die Reichsregierung, der Reichstag, der Reichsrat und ausnahmsweise das Volk und der Reichswirtschaftsrat. Ein Gesetz, welches durch Reichstagsbeschluß zustandegekommen ist, kann noch einer Überprüfung durch den Reichspräsident, den Reichsrat und das Volk unterzogen

werden. Diese Befugnis entspricht der Faculté d'empêcher Montesquieus. Der Reichspräsident darf verfassungsmäßig zustandegekommene Gesetze vor seiner Verkündung zum Volksentscheid bringen. Durch Einspruch des Reichsrats wird das Zustandekommen eines Gesetzes hinausgeschoben und von der Entscheidung anderer Willensträger, nämlich des Reichpräsidenten und des Volkes abhängig gemacht. Der Reichsrat besitzt hinsichtlich der Gesetzgebung und der Verwaltung nicht die Faculté de statuer, sondern nur eine beschränkte Faculté d'empêcher. In dieser Doppelstellung des Reichsrats liegt kein Bruch mit der Gewaltenteilung, da Montesquieu nur verhindern will,daß ein Organ für mehrere Hauptfunktionen die Faculté de statuer hat.

Es entspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, daß die richterliche Gewalt keine gesetzgebenden Funktionen ausübt. Der Richter muß prüfen, ob das Gesetz, das er anwenden will, ausgefertigt und verkündet worden ist. Zweifelhaft ist, ob der Richter die Gültigkeit der Gesetze zu prüfen hat. Es ist eine formelle und eine materielle Prüfung zu unterscheiden. Die formelle Prüfung hat die Frage zum Gegenstand, ob das Gesetz auf verfassungsmäßigem Wege zustandegekommen ist. Die materielle Prüfung behandelt die Frage, ob der Inhalt des Gesetzes der Verfassungsurkunde entspricht. Die formelle Prüfung der Gesetze liegt dem Reichspräsidenten ob und darf vom Richter nicht kontrolliert werden. Das materielle Prüfungsrecht durch den Richter ist zu bejahen. Der Richter hat nur gültige, nicht nichtige Gesetze anzuwenden und ein verfassungswidriges Gesetz ist nichtig. Denn die Verfassung ist nur erschwert abänderbar (Art. 76) und kann nicht durch einfaches Gesetz geändert werden. Sie ist in der demokratischen Republik der ruhende Pol. Der Richter kann dem verfassungswidrigen Gesetz nur die Anwendung versagen, er kann nicht bewirken, daß der Gesetzgeber das verfassungswidrige Gesetz zurücknimmt. Das materielle Prüfungsrecht entspricht den Grundsätzen Montesquieus, da es der Freiheit der Bürger dient.

Eine Verwaltungsrechtspflege kennt Montesquieu noch nicht. Es genügt ihm, daß die gesetzgebende Gewalt die Exekutive als ausführende Tätigkeit dahin kontrolliert, ob sie den Gesetzen entsprechend erfolge. Die Wahrung der Freiheit der Bürger macht es erforderlich, daß die Organe der vollziehenden Gewalt durch ein ständig versammeltes Organ — nämlich die Verwaltungsgerichte — kontrolliert werden. Diesen Weg befolgt die Reichsverfassung. Durch Einrichtung der Verwaltungsgerichte ist die Unabhängigkeit der Verwaltung von der Justiz erreicht worden. Die Lehre Montesquieus hat der Forderung auf Trennung von Justiz und Verwaltung die wissenschaftliche Rechtfertigung geliefert.

Verordnungen hat der Richter auf ihre Rechtsgültigkeit gegenüber der Verfassung und den Gesetzen zu prüfen. Bei Rechtsverordnungen, die auf Grund eines Ermächtigungsgesetzes erlassen worden sind, muß der Richter darauf sehen, daß die Exekutive tatsächlich von einem besondern Gesetz dazu ermächtigt worden ist.

Die deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919 ist in wesentlichen Punkten, insbesondere durch die verbürgte Unabhängkeit des Reichstages und der Gerichte und durch Schaffung eines unmittelbar vom Volke gewählten Reichspräsidenten den Grundsätzen Montesquieus gefolgt, doch weicht sie in zahlreichen anderen Punkten, so vor allem durch die Einführung der parlamentarischen Regierung von den Lehren Montesquieus ab.

Ostdeutsche Druckerei und Verlagsanstalt Inh: Otto Jung, Halle (Saale).